



Опыт Японии в области регулирования линейного судоходства



Игорь РУСИНОВ
Igor A. RUSINOV

Ирина ГАВРИЛОВА
Irina A. GAVRILOVA



Андрей НЕЛОГОВ
Andrey G. NELOGOV

Русинов Игорь Александрович — доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой Государственного университета морского и речного флота им. адм. С. О. Макарова, Санкт-Петербург, Россия. Гаврилова Ирина Александровна — кандидат экономических наук, доцент ГУМРФ им. адм. С. О. Макарова, Санкт-Петербург, Россия. Нелогов Андрей Георгиевич — доцент ГУМРФ им. адм. С. О. Макарова, Санкт-Петербург, Россия.

Japan's Experience in Governing Liner Shipping
(текст статьи на англ. яз. —
English text of the article — p. 157)

Статья продолжает серию публикаций [1–3], посвящённых нормативной базе линейного судоходства основных морских стран мира. Отечественные исследователи [4, 5] периодически обращались к теме функционирования морского транспорта Японии, регулирования его деятельности и значения для внешней торговли. Тем не менее авторы считают необходимым снова к ней вернуться, поскольку за прошедшее время в мировом судоходстве произошли серьёзные изменения. В новой аналитической работе представлена информация о крупнейших японских судоходных компаниях, их участии в объединениях перевозчиков. Рассматривается деятельность регулятора, принципы его деятельности и отдельные случаи из практики. Дополнительную актуальность статье придает дискуссия, развернувшаяся в связи с обсуждением законопроекта о внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания РФ.

Ключевые слова: морской транспорт, линейные конференции, линейное судоходство, морские перевозки в Японии, экономика, торговля, внешние рынки, линейные и трамповые перевозки, торговый флот.

Несмотря на весьма специфический уклад японского национального судоходства, нельзя говорить о его самоизоляции. Японские перевозчики ориентированы на обслуживание внешней торговли, глубоко интегрированы в структуры мощных финансово-промышленных групп и стали важной составной частью глобального рынка морских перевозок вообще и линейных перевозок в частности. Будучи зависимыми от внешних рынков, они находятся под влиянием нормативных актов, принимаемых в США и ЕС. Ориентация на национальную грузовую базу снижает, но не может полностью исключить влияния процессов, которые происходят в мировом судоходстве. Японские компании, как и любые другие сталкиваются с негативными явлениями, в том числе влиянием кризиса на грузовую базу, давлением со стороны конкурентов.

Авторы надеются, что статья станет полезным дополнением к выходившим ранее работам и послужит, возможно, определённым сигналом к более глубоким ис-

Состав флота после объединения 1964 года [6]

Группа	Линейный флот	Трамповый универсальный	Трамповый специализированный		Итого
			сухогрузный	танкерный	
Mitsui O.S.K.	1121	507	213	477	2318
NYK	835	335	314	795	2279
K Line	607	133	146	645	1531
Yamashita-Shinnihon	308	312	148	346	1114
Japan Line	234	219	179	446	1078
Showa	49	175	445	348	1017
Итого	3154	1681	1445	3057	9337

следованиям в этой непростой для политико-экономического анализа бизнес-сфере.

ПРЕДЫСТОРИЯ ЛИДЕРСТВА

История японского морского транспорта, в современном его представлении, берет начало в середине XIX века. Вскоре после того, как Япония отказалась от политики самоизоляции, благополучие государства во многом стало зависеть от дееспособности военного и гражданского морского флота. Внешняя политика государства была направлена на активную региональную экспансию. При этом ещё во время военной экспедиции 1874 года на Тайвань правительство пришло к выводу о необходимости иметь торговой флот, обладающий высокой мобилизационной способностью.

К началу Второй мировой войны в стране насчитывалось свыше 200 судоходных компаний. Процессы концентрации, характерные для финансового капитала и промышленности, в полной мере относились и к морскому транспорту. На долю 16 компаний приходилось 60 % тоннажа (по валовой вместимости). После полного уничтожения транспортного флота во время Второй мировой войны судоходство в Японии было воссоздано за счёт национальных ресурсов и при непосредственном участии американского капитала. В 1964 году государство сконцентрировало практически все активы морского торгового флота в шести ключевых компаниях, объединивших 97 судоходных компаний и владевших 81 % линейного тоннажа страны.

Шесть мега-компаний — это Mitsui O.S.K. (MOL O.S.K.), контролируемая группами Мицуи и Сумитомо; Nippon Yusen (NYK), контролируемая Мицубиси;

Kawasaki (K Line), контролируемая Кавасаки; Japan Line, контролируемая японским промышленным банком; Yamashita-Shinnihon, контролируемая Санва, и Showa, контролируемая Фудзи.

Данные по составу флота после объединения 1964 года приведены в таблице 1 (в тысячах тонн DWT).

В 1989 году две из шести компаний, Yamashita-Shinnihon Steamship Co. Ltd и Japan Line Ltd, объединились, создав Navix Line. В 1998 году компания NYK объединилась с Showa Line Ltd. В том же году Mitsui O.S.K. Lines Ltd (MOL O.S.K.) объединилась с Navix Line. В результате этих слияний число компаний снизилось до трёх: NYK, MOL O.S.K. и K Line.

Возвращаясь к событиям 1964 года, нужно отметить, что они представляли собой государственно-монополистическое вмешательство в функционирование и развитие морского транспорта. На то были, однако, весомые причины.

Во-первых, флот имел исключительное значение для экономики страны в целом. Во-вторых, потери, понесённые во время Второй мировой войны, оказались настолько серьёзными, что японские компании не имели возможности преодолеть проблемы без существенной поддержки со стороны государства. В-третьих, финансовая олигархия Японии стремилась повысить конкурентоспособность национального флота в ситуации жёсткой конкуренции между перевозчиками и давления со стороны иностранных государств. О ситуации в мировом судоходстве, сложившейся в то время, мы подробно рассказывали в предыдущих статьях [1–3]. И наконец, в-четвертых, несмотря на демилитаризацию страны, её торговый флот имел боль-



шое значение как с точки зрения военно-стратегических целей собственно Японии, так и для её новых союзников, прежде всего США.

Основные формы государственно-монополистического регулирования в области морского транспорта, отмеченные Г. А. Левиковым в 1969 году [4], были следующими:

- государственная собственность;
- государственное кредитование и субсидирование частных компаний;
- регулирование частных капиталовложений с помощью налоговой политики;
- экономическое программирование.

Значение термина «экономическое планирование» требует уточнения. По словам тогдашнего заместителя директора бюро морского транспорта Японии Юдзи Савы, «плановая экономика в Японии не практикуется. Поэтому в строгом смысле это лишь «оценка», имеющая более или менее высокую вероятность реализации... Однако в соответствии с этой «оценкой» японское правительство разрабатывает бюджетные предположения для осуществления программ повышения доли государственных инвестиций в общественном капитале. Проекты государственных бюджетов в части помощи частным предприятиям также составляются согласно «оценке»... Правительство ежегодно выделяет ассигнования для помощи при строительстве новых судов определённого (суммарного) тоннажа. На усмотрение частных предприятий остаётся решение о строительстве судов в размере указанного тоннажа и об их типах» [7]. Поэтому Г. А. Левиков, зная о трактовках министерских чиновников, делает вывод о том, что при всём ориентировочно-желательном характере экономического планирования оно приблизилось к императивному планированию [4].

Среди инструментов государственного регулирования центральное место принадлежало финансово-кредитной системе. Государство финансировало реконструкцию портов и строительство флота через общий счёт, созданный для целей проведения «общественных работ». Этот счёт формировался через центральный государственный бюджет, а также с помощью взносов физических и юридических лиц —

клиентуры морского транспорта. Суммарная доля последних не превышала 10 %.

Японский банк развития (The Development Bank of Japan) был ответственным за проведение интеграции судоходных компаний, хотя, как мы можем видеть, это была масштабная модернизация отрасли, а не простое сложение судоходных активов отдельных компаний. В результате за относительно короткий период позиции японских компаний на мировом фрахтовом рынке значительно усилились как в сегменте линейных, так и в сегменте трамповых перевозок. Интегрированные структуры заняли место среди крупнейших предприятий в мировом масштабе и сохраняют свои позиции до настоящего времени.

СОВРЕМЕННЫЙ РАКУРС

Для оценки современной политики Японии в области линейного судоходства обратимся к докладу национальной делегации Японии на форуме Организации экономического сотрудничества и развития (Organization for Economic Co-operation and Development), посвящённом вопросам конкуренции в сфере морских линейных перевозок и проходившем в июне 2015 года в Париже [8].

Делегация отметила, что экономическое развитие Японии как островного государства во многом зависит от внешней торговли. Логистическое обеспечение внешнеэкономической деятельности опирается на участие национальных компаний в международных перевозках грузов, 99,7 % которых выполняется морским транспортом. Все три основные японские судоходные компании — NYK, MOL O.S.K. и K Line — обеспечивают как линейные, так и трамповые перевозки.

Регулирование отрасли морских перевозок осуществляется национальным регулятором — Japan Fair Trade Commission (JFTC). Он определяет линейные перевозки как услуги морских перевозчиков на определённых маршрутах с заявленным количеством судов, между определёнными портами, с фиксированными датами заходов и без ограничения количества принимаемого к перевозке груза. JFTC утверждает, что специфика организации морских линейных контейнерных перевозок,

закрывающаяся в управлении значительным количеством собственных контор (офисов) и представительств судоходных компаний, судов, контейнеров и терминалов, приводит к большой капиталоемкости индустрии и, как следствие, образованию олигополии на рынке с участием незначительного числа компаний.

Несмотря на то, что японские национальные компании входят в число крупнейших судоходных компаний мира, доля услуг, оказываемых ими в сегменте контейнерных перевозок, сравнительно невелика. Так, в общем объеме продаж NYK контейнеры имеют 21 %, MOL — 40 %, K Line — 41 %. В результате доля японских компаний в мировом контейнерном флоте суммарно составляет около 8 %.

По состоянию на середину 2016 года японские компании участвуют в нескольких объединениях перевозчиков — конференциях и альянсах. Наиболее существенные конференции судовладельцев, в которых присутствуют все или некоторые из японских перевозчиков, это:

- Australia New Zealand / Eastern Shipping Conference (ANZESC);
- Far East / South Asia — Middle East Conference (FESAMEC);
- Japan / Gulf of Aden & Red Sea Ports Conference (JGARSPSC).

С участием японских перевозчиков действуют альянсы:

- G6 = Grand Alliance (NYK) + New World Alliance (MOL);
- CHYKE (K Line).

Однако названные альянсы находятся в стадии серьезной трансформации в связи с очередными значительными слияниями и поглощениями, произошедшими в отрасли в 2015–2016 годах.

Антимонопольное регулирование деятельности морских линейных перевозчиков осуществляется на основании Закона о судоходстве (Maritime Transport Act) 1949 года [9], основной задачей которого является содействие развитию морского флота и, как следствие, росту общественного благосостояния через доступ к адекватному и справедливому транспортному обслуживанию внешней торговли.

Согласно закону, судоходные компании имеют освобождение из-под действия антимонопольного законодательства при

условии подачи предварительной информации о ставках фрахта в министерство транспорта (в настоящее время в министерство землепользования, инфраструктуры, транспорта и туризма). Освобождение действует как в отношении конференций, так и альянсов. Тем не менее, в отдельных случаях, когда интересы потребителей ущемляются в результате каких-либо нарушений или злоупотреблений со стороны перевозчиков, что исключает или незаконно ограничивает конкуренцию на отдельных направлениях, антимонопольное законодательство может быть применено. В таких случаях министерство самостоятельно или по требованию JFTC имеет право ограничить или запретить действие любых международных объединений морских перевозчиков. Принятие решения в отношении деятельности объединений основывается на предварительном изучении содержания их договоренностей.

В результате изменения антимонопольного законодательства Японии в 1999 году Закон о судоходстве 1949 года был исправлен и дополнен. Освобождение из-под действия антимонопольного законодательства для морских перевозчиков сохранилось, но министерство получило возможность оценивать соглашения перевозчиков и их тарифы на основании четко определенных критериев:

1. Соглашение не должно ущемлять права потребителей.
2. Соглашение не должно носить дискриминационный характер.
3. Соглашение не должно ограничивать право на присоединение или выход.
4. Эти условия являются минимально необходимыми.

В исследовании, проведенном JFTC в 2005 году, отмечается, что общие тарифы, устанавливаемые конференциями, более не имеют практического значения. Хотя некоторые действия перевозчиков, в том числе увеличение базового тарифа (General Rate Increase GRI или General Rate Restoration GRR), до сих пор остаются действенным инструментом для влияния на уровень ставок. При этом такое увеличение ставок принимается перевозчиками в одностороннем порядке и не имеет понятного метода определения величины GRI.



JFTC внимательно изучает международную практику, то есть порядок решения подобных вопросов в иных важных, с точки зрения организации морских линейных контейнерных перевозок, юрисдикциях. Среди ключевых моментов, имеющих влияние на развитие отрасли морских контейнерных перевозок, JFTC выделяет введение в действие Закона о судоходстве США — ОСРА (1998) [10] и прекращение действия исключения для морских перевозчиков в ЕС (2008, 2013) [11].

В последние годы наиболее значительный случай нарушения антимонопольного законодательства, к которому имеют отношение японские судоходные компании (NYK, K Line), касается морских линейных перевозок в сегменте автомобилей и другой самоходной техники. В результате расследования, проведённого антимонопольными ведомствами нескольких государств, было установлено, что в целях предотвращения снижения ставок фрахта в 2008 году ряд перевозчиков согласовал между собой минимально допустимый уровень ставок для определённых потребителей на четырёх океанских маршрутах. Кроме того была достигнута договорённость, что потребители, имевшие отношения с одним из перевозчиков, при обращении к другим перевозчикам не могли получить более низкие цены, чем они имели от первого перевозчика. JFTC установил, что, достигнув такого соглашения, перевозчики существенно ограничили конкуренцию по морской доставке автомобилей вопреки общественному интересу. Тем самым компании нарушили статью 3 (запрет на необоснованное ограничение свободы торговли) антимонопольного закона. Расследование указанного случая было завершено в 2014 году.

В целом политика Японии в области линейного судоходства учитывает особенности государственно-монополистического капитализма, прежде всего наличие мощных финансово-промышленных групп и широкую диверсификацию осуществляемой ими деятельности. Она направлена на создание и сохранение наиболее благоприятных условий для всестороннего обслуживания национальной внешней торговли своими перевозчиками, укрепляя и наращивая при этом позиции

Японии среди ведущих судоходных держав мира.

ПРИМЕРЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ РЕГУЛЯТОРОВ

Можно подумать, что развитие линейного судоходства в Японии — череда сплошных достижений и успехов, являющихся результатом мудрого решения, принятого в середине 1960-х годов, а затем аккуратно и последовательно исполняемого. Однако это не совсем так. Японское судоходство достигло успехов и представляет собой в настоящее время мощный инструмент для обеспечения интересов национальной внешней торговли. Но за прошедшие пятьдесят лет капиталистическое линейное судоходство постоянно сталкивалось с серьёзными кризисами, становилось субъектом в борьбе за влияние на систему, обеспечивающую движение товаров на глобальных рынках. Эти явления не обошли стороной и Японию. Остановимся на случаях, которые указывают на очевидные проблемы, связанные с большой зависимостью японских компаний от доступа на американский рынок.

17 октября 1997 года президент США Уильям Дж. Клинтон выступил с сообщением об японско-американском соглашении, касающемся использования японских портов. Он сказал: «Я рад, что наши переговорщики достигли принципиального соглашения, которое делает возможным работу американских компаний в японских портах. В течение продолжительного времени мы оказывали давление на Японию для того, чтобы она взяла на себя твёрдые обязательства провести либерализацию условий работы в своих портах. Сейчас мы можем сказать — они сделали это. Япония согласилась обеспечить подготовку и скорейшее развитие разрешительных процедур, которые позволят американским судам посещать японские порты и пользоваться альтернативным портовым сервисом, в котором не будет участвовать Japan Harbour Transportation Authorities (японские портовые власти). Это соглашение, после завершения детального обсуждения, позволит американским компаниям участвовать и побеждать в борьбе на глобальных рынках...» [12].

Обращаясь к истории этого вопроса, мы находим, что отправной точкой является желание некоторых американских компаний обеспечить наилучшие условия для работы в японских портах, что, по их мнению, было возможно получить через либерализацию рынка портовых услуг и создание коммерческих компаний, альтернативных японским портовым властям. Однако японские власти отказались от идеи либерализации рынка портовых услуг. В результате американские компании обратились в Федеральную морскую комиссию США (далее — ФМК). Комиссия признала действия японских властей в японских портах (!) противоречащими духу свободной конкуренции, и обвинила их в дискриминационных действиях в отношении американских компаний.

С целью давления на Японию ФМК США приняла решение о введении «ответных» штрафных санкций в отношении трёх крупнейших японских компаний — NYK, MOL O.S.K. и K Line. В соответствии с этим те были вынуждены оплачивать штрафы в 100000 долларов за каждый заход линейного судна в американские порты. Общая сумма штрафа за год могла достигнуть 40 миллионов долларов. Какая связь существовала между деятельностью японских судоходных компаний и либерализацией рынка портовых услуг в Японии?

В американской прессе получило распространение мнение, что торговля США может в принципе отказаться от услуг японских линейных компаний и это не окажет на неё какого-либо серьёзного влияния. В свою очередь японские компании не могут отказаться от работы на американском рынке, который является крупнейшим и наиболее важным для них. В результате стороны достигли упомянутого выше соглашения.

В следующем году ФМК США оштрафовала японскую компанию NYK на сумму 425 тысяч долларов¹ за нарушение пунктов

1,3 и 4 параграфа 10 Закона о судоходстве 1984 года [13], проявившееся в дискриминационных действиях в отношении некоторых грузоотправителей [14].

23 декабря 2013 года ФМК США сообщила о том, что достигла соглашения об урегулировании претензии к двум японским судовладельцам, которая возникла в связи с деятельностью этих компаний на рынке Ро-Ро перевозок, продолжавшейся несколько лет (с 2008 года). При этом расследование было инициировано в Чили, но в скором времени центр тяжести переместился в США. Компания NYK обязалась выплатить штраф в 1225000 долларов, а K Line — 1100000 долларов.

Суть инкриминированного им правонарушения заключалась в согласованных действиях, противоречащих антимонопольному законодательству, о чём было сказано ранее. Интересно то, что суммы первоначальных претензий к указанным перевозчикам составляли 59,4 миллиона и 67,7 миллиона долларов соответственно. Кроме того, американские власти обвинили в нарушении законодательства США гражданина Японии Хирошиге Таниока (Mr. Hiroshige Tanioka), который был руководителем офиса K Line в США. Максимальное наказание за преступление, которое вменялось г-ну Таниока, составляет 10 лет тюрьмы и 1 миллион долларов штрафа. Однако в случае обоснованного требования со стороны пострадавших наказание может быть удвоено. В результате соглашения, достигнутого между г-ном Таниока и американскими властями, ему было определено наказание в виде заключения на 18 месяцев и штрафа в 20 тысяч долларов. При этом суд учёл желание обвиняемого оказывать максимальную помощь в расследовании правонарушения. Одновременно с решением ФМК США названные компании JFТС признала виновными в нарушении японского законодательства и оштрафовала их на 22 миллиарда йен.

Таким образом, несмотря на выдающиеся успехи японского морского транспорта, его повседневная работа далека от идиллии и представляет собой жёсткую борьбу за сохранение завоёванных позиций в весьма специфических условиях глобального рынка.

¹ Прим. авт.: данные в настоящей статье взяты из цитаты с пресс-релиза ФМК: «...the carrier violated sections 10(b)(1), 10(b)(3) and 10(b)(4) of the 1984 Act by failing to charge those rates publicly held out to shippers, and by permitting others to obtain transportation at less than applicable rates through false or unfair devices or means, including commodity misdescription, improper equipment substitution practices, and by other service contract abuses».



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение регулирования торгового судоходства в Японии представляет значительный интерес прежде всего из-за своих особенностей. Как всякая позитивная нормативная база, японский закон о судоходстве создаёт удобные условия для работы морского транспорта и транспортной инфраструктуры. Он отличается системностью и глубоким пониманием основных задач, стоящих перед отраслью. Своевременные изменения и дополнения, включённые в закон, делают его современным и чётко определяют место торгового флота в экономике страны и на глобальном рынке. Японская система регулирования торгового судоходства опирается на традиционный островной уклад экономической жизни и в полной мере учитывает национальную специфику.

Опыт послевоенного развития Японии уникален. Результаты, достигнутые после консолидации судоходных предприятий, происходившей под контролем и при непосредственном участии государства, впечатляют. За короткое время японским судовладельцам удалось вернуться в число мировых лидеров и сохранить лидирующие позиции до настоящего времени.

Несмотря на абсолютную ориентацию морского транспорта Японии на обслуживание национальной торговли, он находится в серьёзной зависимости от доступа на внешние рынки и прежде всего рынок США. Не секрет, что Япония является одним из наиболее близких союзников США. Тем не менее японские компании неоднократно сталкивались с давлением со стороны властей Соединённых Штатов по каждому из вопросов, который так или иначе затрагивал интересы американских компаний.

На своевременность изучения иностранного опыта, в том числе опыта Японии в отношении регулирования рынка морских линейных перевозок, указывает ход дискуссии, которая развернулась в нашей стране в связи с обсуждением проекта Федерального закона [15] об изменениях в Кодекс торгового море-

плавания РФ [16]. В проекте, помимо темы линейного судоходства затрагивается деятельность стивидорных компаний и их тарифное регулирование со стороны государства. Предложенная вниманию читателей статья как раз и указывает на то, в какой тесной взаимосвязи находятся все обсуждаемые вопросы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Русинов И. А., Гаврилова И. А., Нелогов А. Г. Деятельность линейных конференций накануне принятия конвенции ООН о кодексе поведения линейных конференций // Вестник Государственного университета морского и речного флота имени адмирала С. О. Макарова. — 2016. — № 2. — С. 56–66.
2. Русинов И. А., Гаврилова И. А., Нелогов А. Г. Вопрос регулирования линейного судоходства на основе анализа положений конвенции ООН о кодексе поведения линейных конференций // Вестник Государственного университета морского и речного флота имени адмирала С. О. Макарова. — 2016. — № 3. — С. 53–64.
3. Русинов И. А., Гаврилова И. А., Нелогов А. Г. Коротко о линейных конференциях // Морской вестник. — 2016. — № 2. — С. 113–116.
4. Левиков Г. А. Морской транспорт послевоенной Японии. Москва: Наука, 1969. — 263 с.
5. Латышева Н. Н. Морской транспорт современной Японии. — М.: Наука, 1985. — 112 с.
6. Japan Shipping and Shipbuilding, 1964, vol. 8, № 11.
7. Japan Shipping and Shipbuilding, 1965, vol. 10, № 2.
8. Organisation for Economic Co-operation and Development. Competition Issues in Liner Shipping. Japan. Document DAF/COMP/WP2/WD (2015) dated 19.06.2015.
9. Japan Law 187 of 1949 (Maritime Transport Act).
10. The Ocean Shipping Regulation Act of 1998 The United States of America. 14.10.1998.
11. Federal Maritime Commission, Bureau of Trade Analysis. Study of the 2008 Repeal of the Liner Conference Exemption from European Union Competition Law, 2012.
12. Public papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton. Statement on the Japan-United States Trade Agreement on Access to Japanese Ports. October 17, 1997.
13. The Shipping Act Of 1984 The United States of America. 10.03.1984.
14. Federal Maritime Commission. Compromise Agreement with NYK Line. Press Release NR98-01, January 8, 1998.
15. Проект Федерального закона № 929151-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части линейного судоходства»: принят Госдумой в первом чтении.
16. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 года № 81-ФЗ // Российская газета. — 1999. — 1–5 мая.

Координаты авторов: **Русинов И. А.** – RusinovIA@gumrf.ru, **Гаврилова И. А.** – gavriloa.irina.a@gmail.com, **Нелогов А. Г.** – andrey.nelogov@united-transport.ru.

Статья поступила в редакцию 26.10.2016, принята к публикации 27.12.2016